

第4章 中国の国家統合と新疆ウイグル自治区の民族問題

著者	星野 昌裕
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	17
雑誌名	現代中国の政治的安定（現代中国分析シリーズ2）
ページ	81-103
発行年	2009
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00017019

第 4 章

中国の国家統合と新疆ウイグル自治区の民族問題

星野 昌裕



はじめに

中国国家宗教事務局長の葉小文は「累積性・突発性・拡大性・変異性・沈殿性の連鎖」という概念を使って民族問題への対応の難しさを説明している（葉 [2007: 302-303]）。民族問題は、葉の指摘する①不満の量的蓄積が一定レベルに達すると問題が質的に大きく変化する「累積性」、②偶発的な問題の処理を誤ると瞬く間に騒乱に発展する「突発性」、③民族意識や宗教信仰の保護的心理が急速に蔓延し集団的な対抗意識を引き起こしやすい「拡大性」、④人民内部の矛盾から敵対的矛盾に変質しやすい「変質性」、⑤拡大した問題には行政手段を用いざるを得ないが、その結果、表面的に解決したようにみえる問題も深層心理に沈殿し、民族間に潜在的わだかまりを残す「沈殿性」の5点が負の連鎖を引き起こすと、政治的安定性を揺るがすどころか政治システムそのものを崩壊させる可能性があり、この点に最大の政治リスクが存在するのである。胡錦濤政権が目指している調和のとれた社会の構築の中に少数民族を適切に取り込むことは、国家統合という点から極めて重要な政治課題である。

2005年1月に国家民族事務委員会と中国人民解放軍総政治部の編集による『部隊民族宗教知識読本』という書籍が出版された。この本は人民解放軍兵士向けの民族宗教問題に関する書籍であるが、同書第5章第5節の

「少数民族地域の社会安定を保持するために努力」の一部を紹介しよう。「国内外の民族分裂勢力と暴力的テロ勢力によるわれわれに対する攻撃はますます多様化し、激しさを増してきている。これに対して、もしわが部隊の素質が低く、戦闘力が十分でなければ、この種の暴乱と騒乱を迅速に制圧することは不可能で、国家と民族に対して回復不能な損害を与えよう。したがって、少数民族地域に駐在する部隊は、さらに高い基準と厳しい要求をもって騒乱制止に照準を定めた軍事訓練を実施しなければならない」（国家民族事務委員会政策法規司・解放軍総政治部群衆工作辦公室編 [2005：185]）。

本章で重点的に論じる新疆ウイグル自治区では、こうした民族問題に対する危機意識を反映し、北京や上海などの大都市では目にできない政治スローガンが目に飛び込んでくる。例えば新疆南部（以下、南疆）のヤルカンド（莎車）県人民政府前には「イスラム解放党はヤルカンド県と新疆全域の安定および国家の安全に危害を加える最も危険な敵対勢力である」とのスローガンが掲げられていた（写真1）。ヤルカンドはカシュガル（喀什）の東、葉城（イエチョン）の北に位置する。本文で論じるように葉城はイスラム意識の強い地域であり、そこを南下するとカシミールやチベットに通ずる交通の要衝であり、このスローガンは中国政府が要警戒地域に位置づけている証であろう。

さらに新疆の民族問題をめぐっては近年、次のような報道があった。2007年1月8日の新疆ウイグル自治区ウルムチ（烏魯木齊）発新華社電は「新疆の公安機関がテロリストの訓練基地を破壊した」との見出しを掲げ、公安当局が新疆ウイグル自治区南部パミール高原の「テロリスト訓練基地」を捜査した際、「テロリスト」18名を射殺、17名を逮捕し、対戦車用自製大型手榴弾22発と製造中の手榴弾1500発を押収したことを伝えた⁽¹⁾。また2007年11月8日には、2005年8月から2007年1月の間に国家分裂を画策したとしてウイグル族3人に死刑、2人に執行猶予（2年）付き死刑、1人に無期懲役の判決が下されている⁽²⁾。さらに北京オリンピック開催直前の2008年8月4日には、国境警備を担当する武装警察隊の列にトラックが突っ込み、手投げ弾2発を投げて10数名の死者が出たとの報道があった。もとよりこれらの報道は中国政府側の発表によるもので、事件の全貌

写真 1 「イスラム解放党はヤルカンド県と新疆全域の安定および国家の安全に危害を加える最も危険な敵対勢力である」



(出所) 2007 年 8 月 26 日に新疆ウイグル自治区ヤルカンドにて筆者撮影。

を確認するのは容易ではない。いずれにせよこれらの報道は、科学的発展観という方法論を用いて調和のとれた社会を構築することを政治目標に掲げている胡錦濤政権にとって、少数民族地域の社会安定が大きな政治課題であることを示している。

そこで本章では、少数民族に対する中国共産党の一方支配体制維持のリソースを、中華人民共和国建国以来の民族区域自治制度に見出し、その制度の本質と変容プロセスを明らかにする。具体的には、中国共産党が民族区域自治制度を制定していく経緯をふまえた上で、新疆ウイグル自治区の事例から民族政策の実態と変容過程を論じていく。この分析を通じて、中国が政治的安定性を確保するために、直面する民族問題をいかにコントロールしようとしているかを明らかにする。

第1節 民族区域自治と国家統合

現代中国の民族政策は民族区域自治を軸に展開している。現在の中国共産党史観によれば、この制度の原型は国共内戦中の1947年5月1日に樹立された内モンゴル自治政府にあるとされる。民族区域自治制度は建国時に政策の骨子が決まり、改革・開放後に法制化がすすんだ。今日では人民代表大会、政治協商会議、民族区域自治が中国における政治制度の3つの柱とされる。民族区域自治は少数民族の優遇策に着目されることが多いが、果たして制度上どの程度まで自治権を行使する権利を少数民族が有しているのだろうか。

1. 中央集権システム下における民族区域自治原則の確立

建国時に採用の決まった民族区域自治の政策骨子は1952年8月の「民族区域自治実施要綱」で明らかにされた。

①自治区は中華人民共和国の切り離すことのできない一部分である。各民族自治区の自治機関は中央人民政府の統一的指導のもとにある地方政権であり、かつ上級の人民政府の指導を受ける。(2条)

②その地方の経済・政治等の必要に基づき、かつ歴史的事情を考慮して、各民族自治区内に部分的に漢族住民区とその都市を含むことができる。各民族自治区内における漢族の集居区の政権機関は、全国一般の現行制度を採用し、区域自治を実施する必要はない。ただし自治区内の漢族人民が特に多い地区では、民族民主連合政府を樹立しなければならない。(5条)

③各民族自治区の人民政府機関は、区域自治を実行する民族を主要な構成員として組織し、同時に自治区内の適当数のその他の少数民族と漢族を含まなければならない。(12条)

④各民族自治区の自治機関の具体的形態は、区域自治を実行する民族の大多数の人民および人民と結びついている指導的人物の希望にしたがう。(14条)

また1954年に制定された「憲法」にも民族区域自治原則が盛り込まれ、

行政レベルを自治区、自治州、自治県に分け、民族自治地方と総称されるようになった。

民族区域自治の採用によって非漢族は少数民族として中国に包摂されることになり、かつ国家からの分離独立権が法的に否定された。また少数民族として享受できる自治権は民族自治地方（自治区、自治州、自治県）に居住することによって初めて得られる権利とされ、民族自治地方は中央政府の統一的指導下に置かれる地方政権に位置づけられた。さらに民族自治地方に居住する漢族の政治参与も保障され、人口の最も多い主体民族の役割は相対化された。

中国が少数民族地域を強力な中央集権システムで統治しようとした政治的な狙いは、建国直前の国家の統治方法をめぐる議論からも明らかである。周恩来は少数民族地域をいかなる方法を用いて統治するかについて、ソ連と同様の連邦制を採用すべきか、中国独自の民族区域自治を採用するかで議論があったことを明らかにしている。この議論は少数民族地域にどの程度まで政治的権限を付与するかという問題であり、連邦制を採用すれば、ソ連のように少なくとも制度の上では連邦を構成する共和国に民族自決権が認められる可能性があった。しかし中国の指導者は中国の敵対勢力がチベット、台湾、新疆を分裂させようとしている状況が存在するとの強い危機意識から、分権的な連邦制ではなく、授権的な中央集権制を骨子とする民族区域自治の採用を決定したのである⁽³⁾。つまり民族区域自治を採用したのは、国境周辺部に集中する少数民族地域を支配的に統治することによって、対外的安全保障を確保したいという政治目的があったからである。こうして今日まで続く民族区域自治という中国共産党の民族政策の大原則が形成されたのである。

国家統合を最優先する民族区域自治の本質は、政治路線が左傾化した1960年代以降も一貫していた。それが先鋭的に示されたのが内モンゴルのケースであり、中ソ国境紛争の深刻化とともに内モンゴル自治区の領域は3分の1に減少させられた。つまり国家統合上の危機に直面した場合には、民族自治地方そのものを縮小させる措置をとる政治姿勢が示されたのである。

2. 改革・開放時代における民族区域自治の法制化とその限界

文化大革命期に民族区域自治制度が革命委員会などに恣意的に運用され少数民族の自治権が保護されなかったことから、改革・開放時代に入ると少数民族の自治権を実質的に拡大すべきとの声が高まった。

例えば、1980年に新疆ウイグル自治区で起草された「党の民族政策執行情況に関する封書」は、「民族区域自治権は地域に与えられたものなのか、それとも自治区の主体的民族に与えられたものなのか」、「党の指導なのか、漢族幹部の指導なのか」など、民族区域自治の本質を問いかける問題を列挙した上で、①民族区域自治の自治権は地域ではなく自治を実行する民族に与えられるべきものである、②新疆では党の指導は一貫して漢族幹部の指導となってしまうっており、新疆全体の幹部比率についてはウイグル族幹部の割合が45%（南疆地域では60%）を下回ってはならず、その他の少数民族幹部の割合も15%を下回ってはいけない、といった独自の見解を示していた（馬〔2003：184-185〕）。

改革・開放時代の民族区域自治は、「憲法」（1982年改定）と「民族区域自治法」（1984年施行）によって法制化された。民族区域自治法は「各少数民族が自民族の内部事務を管理する権利を国家が十分に尊重し保障するという精神を體現化している」（序言）として、少数民族が主たる権利主体であることを明記した。その上で、民族自治地方の人民代表大会（以下、人代）については、常務委員会の主任あるいは副主任の中に当該地域の主要な少数民族を含めること、また人民政府については、当該地域の主要な少数民族から自治区主席、自治州州長、自治県県長を選ぶことが規定され、国家の最高権力機関である全国人民代表大会（以下、全人代）代表の選出に際しては、各少数民族がいずれも適当な定数の代表を有することが示されたのである⁽⁴⁾。しかし「民族自治地方の自治機関が（中略）自治権を行使する」（4条）とあるように、自治権を行使する権力は少数民族の各個人にではなく民族自治地方の自治機関という組織に与えられていた。そのため、少数民族に自治権を行使する権力がどの程度存在するかは、自治機関すなわち自治区・自治州・自治県の人代と人民政府の民族構成が

重要な判断材料となる。

民族自治地方の人代代表には、民族区域自治を実行する主体民族以外の民族に対しても適切な代表数を割り当てることとされており、その定数は法律の規定に基づいて省・自治区・直轄市の人代常務委員会が決定し、全人代常務委員会に報告することになっている。つまり省や直轄市の下級機構となる自治州と自治県の人代定数の割り当ては、非民族自治地方の上級機構に決定される構図となっている。また、すでに論じたように民族自治地方の人代常務委員会の主任あるいは副主任の中に民族区域自治を実行する少数民族が含まれなければいけないと規定されているが、逆説的にみれば人代常務委員会のトップである主任が必ずしも少数民族である必要はないということでもある。

人民政府の構成については、自治区主席・自治州州長・自治県県長を民族区域自治を実行する少数民族から選ぶことが明記されているほか、政府のメンバーについても少数民族をできるだけ多く⁽⁵⁾採用することが示されていた。ただし、民族自治地方の人民政府は、あくまでも国务院の統一的指導下の国家行政機関と位置づけられており、国务院に従属するという点では、非民族自治地方の人民政府と変わりはない。

しかし、根本的な問題は、民族自治地方における中国共産党幹部の民族構成にある。国家の法律である民族区域自治法の効力は立法・行政などの国家機構にしか反映されず、非国家機構でありながらも実質的な権力機関である中国共産党組織には及ばないのである。表1のように民族自治地方の最高実力者である中国共産党書記は漢族の占有が慣例化している。つま

表1 自治区指導者の民族籍（2008年3月時点）

	中国共産党委員会 書記	人民代表大会 常務委員会主任	人民政府主席
チベット自治区	漢族	チベット族	チベット族
新疆ウイグル自治区	漢族	ウイグル族	ウイグル族
内モンゴル自治区	漢族	漢族	モンゴル族
寧夏回族自治区	漢族	漢族	回族
広西チワン族自治区	漢族	漢族	チワン族

（出所） 筆者作成。

り少数民族にとっての中国共産党一党支配体制は、漢族による政治権力の占有とイコールの関係にあるのである。

さらに近年、中国政治全体の政策として中国共産党の支配を強化するために議会のトップを党書記に兼任させている。この政策が民族自治地方に適用されれば議会のトップも漢族が担当することになるが、表1に示したようにすでに3つの自治区でその方針が採用されている。

以上のように、民族区域自治は強力な中央集権を前提とした国家統合方式であり、呼称からイメージするほどの政治権力が少数民族に与えられているわけではない。権利はあるけれども権力はないという状態に対する不満は、少数民族からの公的異議申し立てという形で顕在化することになる。

第2節 新疆ウイグル自治区の公的異議申し立てに対する中国政府の認識と対応

1. 1980年代における民族問題に対する認識の変化

1980年代に新疆ウイグル自治区では7つの代表的な異議申し立てが起きている⁽⁶⁾。中国政府は、この背景に宗教思想上の問題があると認識し、イスラム的宗教活動への統制を強めた。ここでは、現在もなお重要な問題となっている経文学校と、メッカ巡礼に対する統制強化の問題を検討することにする（馬・許 [2006: 137-138]）。

経文学校は、イスラム教特有の経典学習方式とされる。文革終結後、次々と経文学校が再建されたが、その中には政府の認可を受けていない学校も多く、1989年には新疆ウイグル自治区全域で1万人以上の学生が938校の私的な経文学校に通っていたという（馬・許 [2006: 122]）。中国政府は、これらの運動に宗教指導者やその教え子たちが多く参加していたとして、私的な経文学校が異議申し立て運動の温床になっているとの認識を強くした（馬・許 [2006: 122]）。特に、南疆の葉城県を「実質上、分裂勢力の養成基地」（馬・許 [2006: 123]）であるとして警戒した。葉城県はカシミー

ルとチベットへ抜ける国家統合上の要衝であり、写真1を撮影したヤルカンドと隣接している。これらの地域を重点としつつ、1988年から1989年にかけて、経文学校の集中的取り締まりが実施された。ただ、経文学校の取り締まりは、1990年代以降もたびたび提起されており、中国政府の危機意識の強さを物語っている。

これと同様に宗教上の対外活動であるメッカ巡礼に対する規制も強化された。中国は1955年のバンドン会議で周恩来がサウジアラビア親王にメッカ巡礼のビザ発給を要請して以来、毎年20名前後の公費訪問団を派遣してきた（中国伊斯蘭教協会編 [2005:117]）。1965年から14年間中断したものの、改革・開放とともに公費訪問団派遣を再開した。メッカ巡礼者が急速に増加するのは、1982年の「探親朝覲」（親戚訪問を理由としたメッカ巡礼）と、1985年の「自費朝覲」（私費によるメッカ巡礼）が許可されてからである。新疆ウイグル自治区党委委員会の統計によれば、1979年から1987年までに計6628人がメッカを巡礼しているが、その内訳は公費によるもの69名、自費朝覲によるもの612名、探親朝覲によるものが5947名（89.7%）となっている⁽⁷⁾。1987年の新疆ウイグル自治区統一戦線民族工作會議で、自費朝覲を組織的指導的に実施することが強調されていることから⁽⁸⁾、自費朝覲の創設はメッカ巡礼を政府のコントロール下におくことを狙った措置であった。1988年になるとメッカ巡礼に対するさらなる危機認識が表明され、新疆ウイグル自治区党委委員会統一戦線部が作成した報告は、「国外反動勢力とイスラム教敵対勢力」が新疆ウイグル自治区への浸透工作を強化しており、メディアを使って「東トルキスタン史」を宣伝し、新疆の歴史を「歪曲」しているほか、探親朝覲でトルコに立ち寄ったイスラム教徒に対し、ウイグル族独立運動組織が影響力を強めていると指摘し、私費によるメッカ巡礼許可者数を減らし、審査基準を厳格化することを決めた⁽⁹⁾。1993年には探親朝覲を廃止するが（中国伊斯蘭教協会編 [2005:117]）、新疆ウイグル自治区党委委員会の発表した数字で、探親朝覲巡礼者が9割近くを占めていたことを想起すれば、この措置は事実上メッカ巡礼に対する大幅な規制強化といってよい。許可のない私的なメッカ巡礼は今も不法行為とされており、新疆ウイグル自治区の各地でそ

写真2 「無秩序なメッカ巡礼を根絶して、組織的計画的なメッカ巡礼の道を歩もう」



(出所) 2007年8月25日に新疆ウイグル自治区カシュガル市にて筆者撮影。

のスローガンを目にすることができる（写真2）。

経文学校やメッカ巡礼に対する危機認識が1988年に強まったのは偶然ではない。改革・開放以来、民族自治地方各地で大小さまざまな異議申し立てがなされたが、中国政府はデモの背景に独立の意図が隠されているとの認識を示しつつも、その多くを「政治性騒乱」として、民族問題を国内問題の一環として対応していた。こうした判断には、中国政治全体が公的異議申し立てに対する許容範囲を相対的に拡大していた事情も影響していたが、問題そのものが国家統合の安定性を揺さぶるものではないという認識が背景にあった。

この認識を大きく転換させたのが、1987年から1989年までのチベット問題であった。1987年9月21日にダライ・ラマ14世がアメリカ下院人権小委員会で5項目提案⁽¹⁰⁾を発表して以来、チベット自治区ラサ市で

独立を求めるデモが継起し、中国政府は「少数の分裂主義分子が、ダライ・ラマ 14 世のアメリカ訪問に合わせて行った意図的な騒乱である」（羅 [2001：698]）との認識を示すようになった。新疆ウイグル自治区の指導者も同様の認識を示すようになり、1988 年 5 月 14 日の同自治区党委員会書記の王恩茂は、新疆の危険は国内と国外の民族分裂主義からもたらされているが、その主因は新疆に東トルキスタンを樹立しようとする国外の敵による民族分裂主義活動にある⁽¹¹⁾と指摘した。こうして中央レベルの危機認識が、民族自治地方の幹部に共有されていったのである。

当時、チベット自治区党委員会書記だった胡錦濤は、1989 年 3 月から 1990 年 5 月まで戒厳令を敷いてチベット問題に対処した。この間の 1989 年 10 月にダライ・ラマ 14 世がノーベル平和賞を受賞した直後に、中国共産党中央は「チベット工作会議紀要」を作成し、チベットの騒乱は国内外勢力の結託による国家分裂行為であり、文革に代表される左傾路線による負の遺産が影響を与えたとはいえないと結論づけた（中共西藏自治区委員会党史研究室編著 [2005：551]）。

このように 1980 年代を通じて、中国政府は自国の民族問題を国際連携化によって国家統合に挑戦する意図を持つ「敵対的矛盾」と認識していったのである。それは中国の民族問題が民族区域自治の枠組みを用いるだけで解決し得る国内問題という認識から、国際関係の枠組みでの対応を必要とする「国際化した問題」の 1 つと認識していくプロセスであった。

2. 1990 年代における新疆ウイグル問題の展開

天安門事件（1989 年 6 月）に伴う国際社会からの経済制裁と同年 12 月の冷戦終結を受けて、中国の指導者は対外的危機認識を強めていた。こうした国家レベルの危機認識を持つ 1990 年 4 月 5 日に新疆ウイグル自治区アクト県バレン郷で大規模な騒乱が発生した。同年夏に新疆ウイグル自治区を訪問した江沢民総書記（当時）は、この事件を国際的国内的動向と密接にかかわる騒乱と総括し、民族問題は萌芽状態のうちに問題の根を摘み取る必要があり、武装警察などの治安維持装置を使って騒乱を静止すると

ともに、問題を未然に防ぐための思想教育に力を入れるよう指示した⁽¹²⁾。

すでに自治区当局は「三書籍問題」と称する政治キャンペーンを1990年2月から準備していた。これは1986年10月から1989年10月にかけて出版された『ウイグル人』、『匈奴簡史』、『ウイグル古代文学』の3冊を「ウイグルの歴史を中国史から独立して描き出すなどして東トルキスタン意識をあおっている」と批判し、新疆全域で政治思想運動を展開するキャンペーンであった。そこにバレン郷事件が発生したことから、三書籍問題は「バレン郷での反革命武装暴乱事件」にみられる「反革命行動の指南書」として、さらに重点的に批判されることになったのである（馮 [1992 : 10]）。そして1991年2月に「三書籍問題討論会」が開催され、「三書籍問題に対する討論と批判は、自治区の意識形態領域における民族分裂と反民族分裂との先鋭で複雑な階級闘争である」という激しい表現で政治運動の意義が強調されたのである（馮 [1992 : 1]）。さらにこの間に自治区政府は「宗教職業人員管理規定」（1990年9月16日）を出し、無許可での経文学校設立や18歳以下の少年に対する宗教思想教育を禁じる措置を講じたのである（馬・許 [2006 : 186-187]）。

中国共産党中央も1992年1月に建国後初めての中央民族工作会議を開催し、江沢民総書記は「特にわれわれが警戒しなければいけないのは、国外の敵対勢力がわが国の極めて少数の分裂主義分子を支援し、わが国に対する浸透・破壊・転覆行為を強めていることだ」という強い警戒感を表明した⁽¹³⁾。また1994年1月には「宗教活動場所管理条例」と「中国境内外国人宗教活動管理規定」を制定し、宗教活動の掌握と外国人の違法な宗教活動に刑事責任を課す規定を設けた。さらに中央は1996年に新疆ウイグル自治区の安定に関して、主要な危険が依然として民族分裂主義と宗教活動を利用しての非合法活動と民族運動の国際連携にあると指摘し、警戒を怠らないよう指示した（鄭主編 [2006 : 54]）。そして1996年3月には地下に潜む経文学校とそのリーダーたちの違法活動を断固として取り締まり、そこで教育を受けた人物への管理監督を強化するよう指示した（馬・許 [2006 : 187]）⁽¹⁴⁾。さらに翌1997年3月の全人代では、刑法を改正し、反革命罪にかわる国家安全危害罪を追加して、領土保全や国家統合を脅か

す犯罪に厳しく対処する決意を示した。

実は、刑法改正1カ月前の1997年2月5日に、新疆ウイグル自治区伊寧（グルジャ）市でイスラムの教えを叫ぶ300名のウイグル族青年がデモを行い死傷者が出たことから、伊寧市全域に交通管制が敷かれていた（中国共産党伊寧市委党史工作委員会編 [2004：312-314]）。鄧小平の健康状態悪化や香港返還を控え厳重に警戒していただけに、中国共産党はこのデモを単なる偶発的な事件とは認識せず、計画的で組織的な国家分裂を目的とした騒乱事件と位置づけた。伊寧市では、7月22日に街道辦事処を6から8に増やし、それぞれの下に10の居民委員会を設け、各居民委員会が350戸程度を管理するよう変更されている（中国共産党伊寧市委党史工作委員会編 [2004：318]）。これらの措置は、思想領域の管理体制が計画経済期に比べて弱体化したことが「民族分裂主義」の浸透を助長しているとして、基層レベルの党・政府組織再編の必要性を認識していたからであろう（唐 [2002：181]）。また1999年には公安部が集中的な取り締まりを実施したが、これは「新疆の社会安定が顕著に好転した」（馬・許 [2006：11]）と評価されるほど厳しいものだった。

一方、この時期は対外関係においても大きな節目となった。ウイグル族やモンゴル族の在外独立運動組織が複数結成されるようになり⁽¹⁵⁾、少数民族の国外運動の顕在化がチベット問題に留まらなくなったのである。特にウイグル問題に対して中国は、1996年に新疆ウイグル自治区と隣接する中央アジア諸国・ロシアと上海ファイブを結成し、1998年7月には分離主義やテロリズムへの協力関係を強化することで合意した。また同時多発テロの3カ月前にあたる2001年6月には、中央アジア諸国・ロシアと上海協力機構を結成し、テロリズム・分離主義・過激主義の取り締まりに関する上海条約に調印し、ウイグル・チェチェン・ウズベクのイスラム問題に共同で対処する枠組みを形成した。これら一連の動きは、中国政府がウイグル問題をリージョナルな多国間枠組みを使って封じ込めようとした点に特徴があった。

第3節 2000年以降の政治動向からみえてくる民族問題の現在

1. 民族区域自治法改正と少数民族

—中国文化に包摂される少数民族—

新疆ウイグル自治区では、①国家観、民族観、宗教観、歴史観、文化観の「5観」教育、②祖国、中華民族、中華文化、中国の特色ある社会主義の道の「4つの共通認識」の構築、③漢語と少数民族母語のバイリンガル教育の確立が推進されている。これらの背景にあるのは、少数民族にとっても中国が祖国であること、少数民族も中華民族の一員であること、少数民族の歴史が中国史の一部であることなど、国家、民族、文化、歴史の共有認識を育み、少数民族を中国文化の中により深く包摂しようとする中国政府の狙いである。言語についても、バイリンガル教育を実施する過程で、少数民族学校と漢族学校の合併や、少数民族教師の漢語能力チェックが実施されており、実質的には少数民族に対する漢語の国語化が目指されている。

この狙いは2001年2月の民族区域自治法改正からも読み取れる。自治機関の少数民族職員の増加を絶対数で評価する方式から「合理性」に基づく方針や、少数民族に対する漢語教育を小学校低学年へと低年齢化する方針が盛り込まれているからである。

2005年には、白書「中国の民族区域自治」（2月28日）と『『民族区域自治法』実施のための国务院の若干規定』（5月31日）が発表され、民族区域自治を長期にわたって維持していく方針を示したが、中国政府が民族区域自治をどのように運用していくかを判断するには、馬大正の議論が参考になる。馬はこれまで「民族自治」の側面を強調しすぎたために多くの幹部と大衆の中に、「民族区域自治＝民族自治＝単一民族自治という偏った見方」が定着してしまったとし、「単一民族自治をかたくなに堅持することは、“自治民族”と“非自治民族”の文化面での相互交流を進めることに不利であり、国家統一、社会安定、民族団結に対しても深い負の影響をもたらすことになる」と述べている。また新疆の現状として「自

治＝公務員や幹部の民族比率」の考えが、少数民族に広がっており、「自民族中心主義」を形成する土壌になっていると批判している（馬〔2003：188-189〕）。つまり、民族自治地方における主体民族の役割と自治における民族性を相対化すべきと主張しているのである。

これら一連の措置から中国政府が民族区域自治を維持しつつも、少数民族の自治権を強化することによってではなく、中華文化を受容させることによって、国家統合を強化しようとする方針が明らかになるといえよう。

2. 西部大開発と少数民族

—経済発展のための一人っ子政策導入議論—

2000年3月の全人代で西部大開発が本格的にスタートした。西部地域に該当する12の省・自治区・市のうち内モンゴル、広西、貴州、雲南、チベット、青海、寧夏、新疆は少数民族の集居地域である。また民族自治地方（5自治区、30自治州、120自治県）のうち5自治区、27自治州、89自治県が西部大開発の対象となっている。西部地域の少数民族人口は7654万人で西部全体の27.4%にすぎないが、全国の少数民族総人口に占める割合としては71.9%にあたる（国家統計局人口和社会科技統計司・国家民族事務委員会経済発展司編〔2003〕）。このように西部大開発は少数民族とのかかわりが極めて深いプロジェクトである。

西部地域が陸地国境線の86%を占めていることから、辺疆防衛と国家統一の視点から西部地域の経済発展が議論される。例えば新疆ウイグル自治区党委員会政策研究室政治研究處處長の申建華は、「国境に接する西部の少数民族地域は沿海地域との経済格差が拡大しており、少数民族の生活が相当に困難である。この状況を改善しなければ、内外の敵対勢力が機会に乗じて騒乱を起こす可能性がある」と沿海地域との格差を縮小することを基本としながらも、「一貫して注意が必要なのは、周辺国家に比べてより速い経済発展と生活水準の高さを保持することである。そうして初めて少数民族が中国共産党の指導を擁護し、国内外の敵対勢力による破壊活動に自覚的に抵抗するようになる」と主張する（楊主編〔2005：236-238〕）。

つまり周辺国よりも高い経済成長と生活水準を維持するとともに、沿岸地域との経済的一体性を確保することで、国家統合を強固にしようとしているのである。

今後の少数民族の異議申し立ての可能性を念頭に置く場合、新疆ウイグル自治区党委員会政策研究室の茆永福の議論は重要である。茆は、西部地域に住む少数民族の経済力を向上するために、少数民族に対する人口抑制を議事日程に上げるべきだと主張している。具体的には、2010年までは奨励政策によって少数民族の少産を促し、2010年以降には漢族と同様の計画出産政策を実行に移すべきだとしている。茆によれば、そもそも優遇策を導入したのは、①少数民族に宗教信仰上の多様性があり、計画出産を実施するまでに穏健なプロセスが必要と考えられたこと、②少数民族人口の規模が比較的小さく人口数を増加させる必要があったこと、③少数民族地域の領域が広く人口圧力が少なかったためであり、今日に至ってこれらの必要性はなくなっているという。そして西部の少数民族の年齢構成は沿岸部の漢族地域に比べて若年化しており、まもなく出産適齢期がピークに達するという。そのため現行の計画出産優遇策を早急に調整しない場合、2020年までに1人当たりGDP3000ドルを達成するのが困難で、「適切な経済人口水準を守ってこそ、人と自然の調和のとれた発展が実現できる」と主張する（楊主編 [2005：176-187]）。

国家レベルの経済発展と人口圧力の議論を少数民族にも適用すべきとの論旨だが、西部地域に漢族が大量に流入し、少数民族人口比が低下している現実を前に、上記の理由で少数民族側が一人っ子政策を主体的に受け入れるかは疑問が多い。かねてより漢族移民の増大は異議申し立ての対象であり、これを無視して少数民族に対する一人っ子政策を安易に導入すれば、少数民族の不満をさらに募らせることになるだろう。

3. 新疆生産建設兵団の強化と治安維持機能の掌握

新疆ウイグル自治区の現状分析には、党、政府、軍、企業を包括し、中央に直属する新疆生産建設兵団（以下、兵団）の存在を無視できない。兵

表2 新疆生産建設兵団師団別人口民族数

	全体	漢族	ウイグル族	カザフ族	回族	モンゴル族	その他
人口数(人)	256万3837	225万6983	17万4198	4万2359	6万5645	6425	1万8227
比率(%)		88	6.8	1.7	2.6	0.3	0.7

(出所) 新疆生産建設兵団統計局編 [2005] などから筆者作成。

団は、10個の農業建設師団、1つの建設工程師団、副師団級の3つの農場管理局で構成されていたが、2001年までにすべての農場管理局が師団級に格上げされ兵団の組織力強化が図られている。

表2に示したように、兵団は新疆ウイグル自治区に展開しながら256万人のうち88%が漢族という特殊な一大集団である。1954年10月の中国人民解放軍新疆軍区生産建設兵団の設置を起源とし、1950年代にはジュンガル盆地とタクラマカン砂漠を取り巻くように、1960年代には中ソ国境に沿うように拡大し、新疆各地に漢族の入植を推進することになった。

兵団は、1950年代の中印紛争や1960年代の中ソ対立で兵を派遣し、安全保障の役割を果たしてきたが、1990年代以降は前述したバレン郷事件(1990年)や伊寧事件(1997年)に数百名の民兵を投入するなど、民族問題に対する治安維持機能が期待されるようになってきている⁽¹⁶⁾。それを反映して今日の兵団は、国内外の情勢変化に応じて次のような地域の拡充に力点を置いている。まずアフガニスタンやパキスタンなどとの国境に近いカシュガル地区と、内地との出入りに位置するハミ(哈密)地区を強化して、新疆ウイグル自治区の東端と西端を掌握し、人や物の出入りを管理し新疆の安定を図ろうとしている。次に、少数民族人口の比率が高い南疆の兵団強化である。タクラマカン砂漠の北縁を東西に並ぶカシュガル地区、アクス(阿克蘇)地区、コルラ(庫爾勒)地区に展開する兵団の連携を強化し、タクラマカン砂漠南縁に展開するホータン(和田)地区の兵団を質的量的に拡大しようとしている。特に、ホータン地区は民族運動の温床として当局が非常に警戒している地域であるにもかかわらず、兵団の規模が非常に小さく漢族比率も24%と低く、今後はこの地域の漢族比率を高めつつ師団の規模を拡大させていくことだろう。さらに中国は国境線に沿って兵団を拡大していく方針を示している。

新疆全域での兵団の展開は、実質的には漢族の居住地域の拡大を意味しており、自治区の少数民族人口比率を低下させる効果をもっている。上述した少数民族に対する一人っ子政策導入の議論と合わせて考える必要がある。また中国人民解放軍も総兵力の96%が漢族で構成されており、民族問題の視点からみると、権力者の治安維持機能のパワーはきわめて強大であるといえる。

4. グローバルイシューとしての民族問題

1990年代を通じて中国政府は、新疆ウイグル問題に対する国内統制の強化とリージョナルイシュー化による周辺国からの封じ込めを狙ってきた。2001年9月11日にアメリカで同時多発テロが発生すると、国内統制を強化すると同時に、ウイグル問題を国際社会の「テロとの戦い」にリンクし、リージョナルからグローバルな枠組みに拡大して国際関係上の包囲網拡大を図っていった。

まず2001年10月11日にはタリバンから軍事訓練を受けている証拠があるとして、東トルキスタンイスラム運動を「国際テロ組織」に位置づけ、同年12月には刑法を改正し「テロ」処罰を強化した。2002年初頭には『『東トルキスタン』テログループは犯罪責任を免れることができない』を発表し、中国公安部内に反テロ局を創設した。さらに2002年夏には「東トルキスタンイスラム運動」を、アメリカと国連のテロ組織リストに加える同意を取り付けた。その上で2003年12月15日に公安部が「東トルキスタン独立テロ組織およびテロリスト」を発表し、東トルキスタンイスラム運動、東トルキスタン解放組織、世界ウイグル青年代表大会、東トルキスタン情報センターの4団体を「テロ組織」に、11名を「テロリスト」に指名したのである。また2008年10月21日には第2次リストの8名を発表した。

しかし国内統制やリージョナルイシュー化に比べると、グローバルイシュー化によるウイグル問題への対応は、必ずしも中国政府の思惑どおりに進んでいない。まず、中国公安部の第1次リスト発表後、ウイグルの在

外運動が組織統合を進め、2004年に世界ウイグル会議（在ドイツ）と東トルキスタン亡命政府（在アメリカ）が作られた。現在のところ実質的な運動主体は世界ウイグル会議とこれと密接な関係にあるウイグル・アメリカン・アソシエーション（在アメリカ）である。特に、新疆ウイグル自治区で拘束されていた女性実業家のラビア・カーディルが、2005年にアメリカに亡命し、世界ウイグル会議とウイグル・アメリカン・アソシエーションのリーダーとなってからは、活動が一段と活発化している。2007年11月には日本訪問も果たしているが、中国政府がラビア女史に対する個人批判を展開していることによって、逆に彼女を在外ウイグル運動の象徴的存在に高め上げた。2006年4月の胡錦濤国家主席のアメリカ訪問に際して作成された国務省ファクトシート⁽¹⁷⁾に示されるように、アメリカ政府は「テロとの戦い」で中国の協力を必要とする一方で、国際テロとの共闘という名目で新疆のイスラム教徒に圧力を加えているとして中国政府を批判している。中国は反テロにダブルスタンダードはないと主張し、ウイグル問題におけるアメリカの対応に不満をみせている（楊主編 [2005: 240]）。しかし、2008年3月以来のチベット問題で明らかとなったように、民族問題の舵取りを誤れば、国際社会の大きな反発を招くのである。中国にとって民族問題はもはや単なる国内問題ではなくなっており、国際社会における中国のプレゼンスを評価する試金石となっているのである。

おわりに

中国の新疆ウイグル自治区に対する統治スタイルは、国家統合を最優先課題としながら、政治面での民族区域自治、経済面での経済成長、社会面での言語・文化・歴史の共有化、治安面での新疆生産建設兵団、対外面でのリージョナル・グローバルイシュー化といったさまざまな要因が複合されて形成されている。各要因の狙いや問題点はすでに本論で詳述してきたところである。

政治的安定性を議論するためには、今日の新疆でどのような問題が発生

しているかをしっかり確認しておく必要がある。『2005～2006年新疆经济社会形势分析与预测』（阿不都扎热克・鉄木爾主編 [2005:246-249]）は、新疆ウイグル自治区の問題として以下の諸点を挙げている。①自治区内における民族別・個人別の所得格差が拡大しており、この状態が長く続けば、新疆の民族関係に負の影響を与える可能性が高い。②経済発展とともに、異民族間接触が増大し、すでに多くの問題が発生している。③民族意識の高まりに基づく少数民族幹部の政治的要求が日増しに強まっている。④非合法的な宗教活動が依然として存在し、商売や旅行を名目としたメッカ巡礼者が、2005年だけで3200人を超え、政府が組織する訪問団の1500人をはるかに超えている。⑤賃金、福利厚生、汚職などに不満を持つ大衆の抗議行動が、2005年1月から9月までに1300件を超えている、などである。以下、これら5点に関連づけて、新疆ウイグル自治区の現状と課題を論じて、本章の結びとしたい。

新疆ウイグル自治区には経済振興のために多額の資金が投入されており、少数民族の所得を増やすことで民族意識の暴発を防ごうとする思惑がみえてくる。たしかにウルムチ、カシュガル、トルファンなどを訪問すれば、過去10年来の経済発展の速さを実感できる。しかし、経済成長率の上昇が政治安定に直結するとは限らない。特に、新疆ウイグル自治区の場合、自治区の経済成長が漢族人口の大量流入をもたらししている点が重要で、ウルムチ市内も漢族街とウイグル族街に二分されている。上記の①と②が指摘するように、民族問題にとっては沿海部との地域間格差よりもコミュニティレベルの経済格差のほうがより深刻な問題を引き起こす。新疆ウイグル自治区における民族間の富の分配に対する慎重な配慮が求められる。

政治面についても民族区域自治の維持が既定方針となっているが、そのベクトルは主体民族の政治的役割を相対化して政治的安定を図る方向にある。こうした政治的措置は、表面上は経済振興を理由にしつつも、母語の使用や産児制限の緩和措置といった文化社会上の優遇策にも向けられている。こうした「内向き」な政策の効率性を高めるためには、治安維持機能の強化が必要となるであろう。とすれば、③に示される政治意識の高い少数民族リーダーや知識人たちの不満をさらに充填する結果を招くだろう。

これらと関係の深い④に関しても、中国政府の立場からすれば「非合法」になるかもしれないが、例えばメッカ巡礼などに関してイスラム教徒が政府と同じ認識をもつのは難しい。本文で論じたようにこの問題は改革・開放時代から一貫しており、短期間では容易に解決し得ない問題であることを物語っている。

⑤の大衆的抗議行動の中に、民族的差異に起因する問題がどの程度含まれているかは明らかとなっていない。しかしいかなる形であれ、年間に1300件もの問題が発生している事実は看過できない。新疆ウイグル自治区の抗議行動が民族問題とクロスしたときのリスクの大きさには十分な注意が必要であろう。

民族自治地方の政治的安定を図るには、少数民族の不満を和らげる柔軟な政策と、少数民族を統制するある種の強硬な政策のあいだで均衡を保つことが求められる。しかし、新疆ウイグル自治区でみられる政策は後者の比重が年々高くなっており、権力者側の強力なパワーが、現状の政治システムを維持する源泉となっている。少数民族が現状の不満を抱え込んだ状態で共産党支配が弛緩すれば、中国の政治的安定性に大きな影響を与えることになるだろう。

〔注〕

- (1) 新華社電 2007 年 1 月 8 日（新華網 http://news.xinhuanet.com/legal/2007-01/08/content_5580446.htm 2007 年 12 月 15 日アクセス）。
- (2) 新華社電 2007 年 11 月 9 日（新華網 http://www.xj.xinhuanet.com/2007-11/09/content_11632623.htm 2007 年 12 月 15 日アクセス）。
- (3) 周恩来「關於人民政協的幾個問題」（1949 年 9 月 7 日）（中国共産党中央統一戦線部編 [1991：1267]）。
- (4) 第 10 期全人代を例にとると少数民族代表は全体の 13.91%にあたる 415 名であり、人口 100 万人以上の民族は全人代常務委員会委員を有している。
- (5) 後述するように、2001 年の民族区域自治法の改正で「合理的に採用する」に改正された。
- (6) 時期と地名は以下のとおり。① 1980 年 4 月 9 日（アクス）、② 1981 年 1 月 13 日（葉城）、③ 1981 年 5 月 27 日（伽師県）、④ 1981 年 10 月 30 日（カシュガル）、⑤ 1985 年 12 月 12 日（ウルムチ）、⑥ 1988 年 6 月 15 日（ウルムチ）、⑦ 1989 年 5 月 19 日（ウルムチ）。このうち、④が反革命武装暴動に、それ以外は政治性動乱と位置づけられている（馬 [2003：32-56]、馬・許 [2006：126-137]）。

- (7) 中国共産党新疆維吾爾自治区党委員会「關於自治区宗教工作幾個重要問題的報告」(1988年4月29日)《貫徹民族政策文件統編》編輯組編 [1990: 29]。
- (8) 中国共産党新疆維吾爾自治区党委員会「自治区統戰, 民族工作會議紀要」(1987年6月6日)《貫徹民族政策文件統編》編輯組編 [1990: 22]。
- (9) 中国共産党新疆維吾爾自治区党委員会「關於自治区宗教工作幾個重要問題的報告」(1988年4月29日)《貫徹民族政策文件統編》編輯組編 [1990: 28-31]。
- (10) (1) 人民解放軍の撤退と軍事施設の撤去によるチベット全土の平和地帯化, (2) 民族としてのチベット人の存在を危うくする漢族の大量移住政策の停止と流入漢族の帰還, (3) チベット人の基本的人権と民主的自由の尊重, (4) チベットの自然環境の回復と保護および核関連施設の撤去, (5) 将来のチベットの地位ならびにチベット人と中国人の関係についての真摯な交渉の開始。
- (11) 王恩茂「在自治区党委第17次常委会上的發言」(1988年5月14日)《貫徹民族政策文件統編》編輯組編 [1990: 98]。
- (12) 江沢民「加強民族團結, 維護社会穩定」(1990年9月)(金 [2006: 748])。
- (13) 江沢民「加強各民族大團結為建設有中国特色的社会主义携手前進」(1992年1月14日)(国家民族事務委員会政策研究室編 [1994: 249-250])。
- (14) 新疆ウイグル自治区政府によれば, 1990年から1995年までに国家分裂に関与した疑いで摘発した事案は109件, 1000人強に上るという(馬・許 [2006: 154])。事案の年度別内訳は, 1990年14件, 1991年3件, 1992年21件, 1993年22件, 1994年17件, 1995年32件であった。特に1995年の32件のうち, 南疆の事案が26件で, 北疆のウルムチ3件, ハミ2件, イリ1件であった(馬・許 [2006: 157-158])。この時期に結成された政党として「東トルキスタン改革者党」, 「東トルキスタン民主イスラム党」, 「東トルキスタン正義党」などがあるとされる(馬・許 [2006: 155-157])。
- (15) 1996年から2004年までの少数民族の在外運動組織については, 星野 [2005] を参照のこと。
- (16) これらの説明は, 新疆ウイグル自治区石河子市にある軍壘博物館(生産建設兵団博物館)に展示されている各種資料の説明による(2006年8月に訪問)。
- (17) Fact Sheet-China and Human Rights- (April 18, 2006) (<http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2006/Apr/19-741526.html> 2007年12月15日アクセス)。

〔参考文献リスト〕

< 日本語文献 >

星野昌裕 [2005] 「少数民族の在外運動組織」(佐々木智弘編『現代中国の政治変容』日本貿易振興機構アジア経済研究所)。

< 中国語文献 >

阿不都扎熱克・鉄木爾主編 [2005] 『2005～2006年新疆经济社会形势分析与預測』烏魯木齊, 新疆人民出版社。

丁建偉 [2004] 『地緣政治中的西北辺疆安全』民族出版社。

馮大真 [1992] 「高度重視意識形態領域分裂与反分裂闘争—評析《維吾爾人》等三本書的政治錯誤」(馮大真主編『《維吾爾人》等三本書問題討論會論文集』烏魯木齊,

新疆人民出版社)。

《貫徹民族政策文件統編》編輯組編 [1990]『貫徹民族政策文件統編』烏魯木齊，新疆人民出版社。

国家民族事務委員會政策法規司·解放軍總政治部群眾工作辦公室編 [2005]『部隊民族宗教知識讀本』北京，民族出版社。

国家民族事務委員會政策研究室編 [1994]『中國共產黨主要領導人論民族問題』北京民族出版社。

国家統計局人口和社会科技統計司·国家民族事務委員會經濟發展司編 [2003]『2000 年人口普查中國民族人口資料』上·下，北京，民族出版社。

金炳鎬 [2006]『民族綱領政策文獻選編（一九二一年七月一二〇〇五年五月）』北京，中央民族大学出版社。

羅廣武 [2001]『新中国民族工作大事概覽』北京，華文出版社。

馬大正 [2003]『国家利益高于一切—新疆穩定問題的觀察與思考』烏魯木齊，新疆人民出版社。

馬大正·許建英 [2006]『“東突厥斯坦國”迷夢的幻灰』烏魯木齊，新疆人民出版社。

唐鳴 [2002]『社會主義初級階段的民族矛盾研究』北京，中國社會科學出版社。

楊發仁主編 [2005]『西部大開發與民族問題』北京，人民出版社。

葉小文 [2007]『宗教問題 怎麼看怎麼辦』北京，宗教文化出版社。

鄭必堅主編 [2006]『中國和平發展中的民族宗教問題』北京，中共中央黨校出版社。

中共西藏自治區委員會黨史研究室編著 [2005]『中國共產黨西藏歷史大事記一九四九—二〇〇四』北京，中共黨史出版社。

中國共產黨伊寧市委黨史工作委員會編 [2004]『中國共產黨伊寧市歷史大事記一九四九年十月一二〇〇三年十二月』烏魯木齊，新疆科學技術出版社。

中國共產黨中央統一戰線部編 [1991]『民族問題文獻彙編』北京，中共中央黨校出版社。

中國伊斯蘭教協會編 [2005]『中國穆斯林朝覲實用手冊』銀川，寧夏人民出版社。

＜中國語年鑑類＞

新疆生產建設兵團統計局編 [2005]『新疆生產建設兵團統計年鑑』2005 年版，北京，中國統計出版社。